

LA POLITIQUE MARITIME INTEGREE ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN FRANCE

Danielle CHARLES-LE BIHAN

*Professeure de Droit Public à l'Université Rennes 2,
Directrice du MASTER DGSCI,
Coordinatrice académique - Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes*

L'Union européenne n'a pas de compétence officielle en matière d'Aménagement du territoire mais les effets croisés de ses politiques sectorielles (PAC, PCP, transports, politique douanière, sûreté et sécurité maritimes, recherche, politique industrielle, etc.) et horizontales (recherche, concurrence, cohésion économique sociale et territoriale) produisent inévitablement des effets structurant sur des espaces de projet ou (espaces fonctionnels), qui sont « les espaces de définition et de mise en œuvre de ces politiques ».

Tel est le cas de la Politique maritime intégrée (PMI) « *fondée sur le constat que toutes les questions relatives aux océans et aux mers d'Europe sont liées entre elles et que les politiques maritimes doivent être élaborées conjointement* »¹. Une enveloppe de 432 M € est prévue pour la politique maritime intégrée (uniquement en gestion directe par la Commission), soit 6 % du FEAMP et 0,09 % du budget européen pour 2014 - 2020.

◆ *La Politique maritime intégrée de l'UE : un impact territorial structurant*

Comme la plupart des programmes structurels de l'UE (URBAN, LEADER, INTERREG..) la Politique maritime intégrée (PMI) a démarré en 1997 par un programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières (action expérimentale sur la base de l'article 10 du FEDER : 35 projets ont été développés)².

Une PMI non définie aux contours discutés

Elle a fait l'objet d'une présentation par la Commission (dans un « Livre Bleu » du 10/10/2007) comme un cadre de gestion appliquant une approche intégrée et intersectorielle fortement appuyée par toutes les parties prenantes, dont la mise en œuvre nécessitera une coopération renforcée et une coordination efficace de toutes les politiques maritimes de l'Union européenne et des États membres, à tous les niveaux de prise de décision.

¹ Communication de la Commission intitulée « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne », COM (2007) 575.

² Bilan dans la Communication relative à l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la réforme de la PCP, COM (2002) 600 final.

LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

Dans son chapitre relatif à l'« Aménagement du territoire maritime et gestion intégrée des zones côtières (GIZC) », le Livre Bleu de 2007 indiquait que « la prise de décision dans ce domaine relève de la compétence des États membres. Ce qu'il faut à l'échelle européenne, c'est un engagement en faveur de principes et de lignes directrices communs pour faire avancer ce processus en souplesse et veiller à ce que les écosystèmes marins régionaux qui s'étendent au-delà des frontières maritimes nationales soient respectés ».

La Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) et la Planification Spatiale Maritime (PSM) : une même logique d'aménagement

Elles visent à faciliter la coexistence d'activités humaines potentiellement concurrentes sur un même espace :

- les principes relatifs à la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ont été énoncés dans la Recommandation de 2002³ et
- ceux concernant la Planification spatiale maritime (PSM) ont été précisés dans la Communication de 2008⁴.

Le Livre Bleu de 2007 abordait quant à lui la PSM et la GIZC ensemble :

- la *GIZC*, gérée par la DG Environnement de la Commission européenne, est marquée par la question du lien entre protection de l'environnement et d'autres enjeux,
- la *PSM*, gérée par la DG Mare de la Commission européenne, considère la question de la protection de l'environnement comme un enjeu parmi d'autres⁵.

Deux niveaux d'action ont été retenus pour la politique maritime intégrée pour l'Union européenne. D'une part, elle vise à modifier les modes d'élaboration des politiques et des prises de décisions à tous les niveaux en supprimant la « compartimentalisation ». Elle cherche ainsi à prendre en considération les interactions, à développer des instruments communs, à identifier et exploiter les synergies, et prévenir ou résoudre les conflits. D'autre part, elle élabore et met en œuvre un programme de travail qui inscrit les actions menées dans le cadre des différentes politiques sectorielles dans un cadre politique cohérent.

Le plan d'action présenté en 2007 par la Commission dans le « Livre Bleu » pour une PMI a identifié les projets les plus importants pour une approche intégrée :

- un espace maritime européen sans barrières ;
- une stratégie européenne pour la recherche marine ;
- des politiques maritimes nationales intégrées, à élaborer par les États membres ;

³ La mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) a été impulsée en Europe par la recommandation du parlement et du conseil européen du 30 mai 2002 qui énonce les principes de la GIZC afin de garantir une gestion durable du littoral. Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 (2002/413/CE).

⁴ « Une feuille de route pour la planification de l'espace maritime » (PSM), Com (2008) 0791.

⁵ Position politique de la CRPM (Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe) avis du bureau politique de la CRPM (Approuvé par le Bureau Politique de la CRPM – 3 juin 2011 – Angra do Heroísmo, Açores-PT) *De la terre à la mer, pour une approche européenne cohérente, souple et simple de la planification spatiale maritime (PSM) et de gestion intégrée des zones côtières (GIZC)*.

LA DYNAMIQUE EUROPEENNE

- un réseau européen de surveillance maritime ;
- une feuille de route pour l'aménagement de l'espace maritime par les États membres ;
- une stratégie pour atténuer les conséquences du changement climatique sur les régions côtières ;
- une réduction des émissions de CO₂ et de la pollution causée par la navigation ;
- la lutte contre la pêche pirate et l'interdiction de la pratique destructrice de la pêche au chalut de fond en haute mer ;
- un réseau européen de pôles d'activités maritimes («clusters») ;
- un réexamen des dérogations à la législation du travail européenne accordées aux secteurs du transport maritime et de la pêche.

Trois instruments issus aussi bien des politiques sectorielles que des politiques horizontales, de l'Union européenne et des États membres, sont particulièrement importants dans le cadre de l'élaboration commune des politiques maritimes et ont été développés et soutenus financièrement :

1) *Un réseau européen de surveillance maritime* afin d'assurer la sûreté de l'utilisation des mers et la sécurité des frontières maritimes de l'UE.

La Commission européenne et les États membres de l'UE et de l'Espace Economique Européen (EEE) travaillent à la mise en place d'un «environnement commun de partage des informations» (CISE). Cet outil intégrera les systèmes et réseaux de surveillance existants et permettra à toutes les autorités concernées d'accéder aux informations dont elles ont besoin pour effectuer leurs missions en mer⁶. La surveillance maritime intégrée est un projet très ambitieux, avec pour but un meilleur partage d'informations des données relatives aux différents secteurs du monde maritime (contrôle aux frontières, gestion du trafic, contrôle des pêches, environnement, etc.) ; la Commission a lancé deux projets pilotes, en Atlantique et en Méditerranée. Pour le bassin méditerranéen, la France est chef de file du projet, baptisé BLUEMASSMED, en coopération avec les autres États membres riverains de la Méditerranée. Le projet est piloté par le SGmer.

2) *La gestion intégrée (terre et mer) des zones côtières pour permettre l'aménagement du territoire maritime*. Ce domaine relève de la compétence des États membres mais la Commission, considérant qu'un engagement à l'échelle européenne était essentiel, avait prévu de proposer une feuille de route en 2008 afin de faciliter le développement de cet instrument.

⁶ Ces problèmes revêtent un caractère transnational. La Commission encourage particulièrement la coopération entre les garde-côtes et les services appropriés, et s'engage à améliorer l'interopérabilité des systèmes de surveillance. V. tout récemment : Bruxelles, le 8.7.2014 COM (2014) 451 final Communication de la commission au parlement européen et au conseil, *Meilleure connaissance de la situation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de surveillance maritime : prochaine évolution de l'environnement commun de partage de l'information pour le domaine maritime de l'Union européenne* {SWD (2014) 224 final} {SWD (2014) 225 final}. La commission propose d'encourager le développement de l'environnement commun de partage de l'information (CISE) pour le domaine maritime.

LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

3) *Un réseau européen d'observation et de données du milieu marin*, et l'élaboration d'une carte multidimensionnelle des eaux des États membres. Une source de données et d'information complète et accessible relative à l'activité naturelle et à l'activité de l'homme sur les océans est de nature à faciliter les décisions stratégiques concernant la politique maritime.

◆ *Des instruments juridiques spécifiques d'accompagnement de la Politique maritime intégrée (PMI) à l'échelle de l'UE*

1) La première base juridique spécifique de la PMI résulte des conclusions de la Présidence sur la politique maritime issues de la réunion du Conseil européen de Bruxelles du 14 décembre 2007. Il s'agit du règlement (UE) n° 1255/2011 du 30 novembre 2011 établissant un programme de soutien pour le développement d'une politique maritime intégrée⁷, qui a été remplacé par le Règlement (UE)

⁷ Une série d'actions ciblées ont été lancées en vertu du *plan d'action relatif à la politique maritime* :

- une communication de la Commission concernant de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes (COM (2008) 0395), encourageant le développement de PMI nationales, la création de structures de coordination internes pour les affaires maritimes et la description des responsabilités et des compétences des régions côtières ;
- une communication de la Commission concernant la stratégie européenne pour la recherche marine et maritime (COM (2008) 0534), proposant des mesures et des mécanismes concrets destinés à améliorer la recherche marine et maritime ;
- une communication de la Commission concernant l'Union européenne et la région arctique (COM (2008) 0763), visant à jeter les bases d'une réflexion plus poussée sur le rôle de l'Union dans l'Arctique et à parvenir à une approche structurée et coordonnée fondée sur l'utilisation durable des ressources ;
- une communication de la Commission sur l'énergie éolienne en mer (COM (2008) 0768) définissant les défis à relever pour exploiter le potentiel européen en matière d'énergie éolienne en mer et soulignant la nécessité de meilleures solutions industrielles et technologiques, d'une application de la législation européenne en matière d'environnement fondée sur une évaluation réaliste de l'impact des parcs éoliens et de réseaux électriques améliorés capables d'équilibrer la production et la demande et de transmettre l'électricité vers les centres de consommation ;
- une feuille de route pour la planification de l'espace maritime (PSM) (COM (2008) 0791), visant à garantir que toute activité liée à la mer repose sur une planification adéquate afin de permettre une synergie plus grande entre différentes activités maritimes ;
- une communication de la Commission concernant les objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'Union favorisant un transport maritime sûr, sécurisé et efficace (COM (2009) 0008), ainsi qu'une communication et un programme d'action en vue de créer un espace maritime européen de transport sans barrières (COM (2009) 0010), complétés par une proposition de directive concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée ou à la sortie des ports des États membres (COM (2009) 0011), toutes ces propositions visant à réduire la bureaucratie et à faciliter le transport maritime entre les ports de l'Union ;
- une stratégie pour la région de la mer Baltique (COM (2009) 0248), première stratégie globale élaborée au niveau « macrorégional » et premier pas vers la mise en œuvre régionale de la PMI, comprenant une liste de 80 projets phares ;
- une communication de la Commission concernant une meilleure gouvernance dans la Méditerranée grâce à une PMI (COM (2009) 0466), visant à compléter les différentes actions sectorielles soutenues par l'Union dans la région méditerranéenne ;
- une communication de la Commission concernant la dimension internationale de la PMI (COM (2009) 0536), qui vient compléter des initiatives régionales précédentes en explorant les modalités d'extension de la PMI dans un cadre international plus vaste et envisage la création d'un cadre européen pour une approche mondiale des affaires maritimes, renforçant le rôle de l'Union au sein des instances internationales ;

LA DYNAMIQUE EUROPEENNE

508/2014 du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), dont 5 % du budget total sera consacré à la PMI sur la période 2014-2020⁸.

2) *Des instruments juridiques d'accompagnement et de mise en œuvre des objectifs de la PMI*

- Une approche écosystémique de la gestion du milieu marin, couvrant tous les secteurs : l'obligation pour les États membres de parvenir à un bon état écologique des eaux marines. En 2008 la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin »⁹, qui constitue le pilier environnemental de la PMI établit l'obligation pour les États membres de parvenir à un bon état écologique à l'horizon 2020. En 2010, la décision 2010/477/UE de la Commission et l'initiative de la Commission intitulée « Connaissance du milieu marin 2020 » du 1^{er} septembre 2010 établissent des critères et des normes méthodologiques concernant le bon état écologique des eaux marines¹⁰.
- Un cadre par la planification de l'espace maritime¹¹ :

- une communication de la Commission concernant l'intégration de la surveillance maritime (COM (2009) 0538), exposant les principes directeurs qui régissent la création d'un environnement commun de partage de l'information, suivie d'une communication relative à un projet de feuille de route sur la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'UE (COM (2010) 0584), qui fixe des étapes concrètes afin de réunir les autorités nationales aux fins de l'échange de données par les garde-côtes, les autorités chargées du suivi du trafic, de la surveillance environnementale, de la prévention de la pollution, du contrôle des frontières, les autorités fiscales, les autorités répressives générales, ainsi que la marine ;

- une communication de la Commission intitulée « Connaissance du milieu marin 2020 » (COM (2010) 0461), qui vise à améliorer l'utilisation des connaissances scientifiques sur les mers et les océans de l'Europe par une approche coordonnée de la collecte et de la compilation des données ;

⁸ Règlement (UE) n°508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, JOUE L 149, 20 mai 2014, p. 1-66.

⁹ Directive 2008/56/CE du Parlement Européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin ») JOUE L 164/19 du 25 06 2008.

¹⁰ Décision 2010/477/UE de la Commission du 1^{er} septembre 2010 relative aux critères et aux normes méthodologiques concernant le bon état écologique des eaux marines (JO L 232 du 2.9.2010, p. 14).

¹¹ Cette nouvelle approche de la gestion intégrée de l'espace maritime, très récemment mise en avant, appelée la Planification Spatiale Maritime (PSM) émerge progressivement dans le cadre de la construction de politiques maritimes intégrées. Les réflexions internationales relatives à la gestion intégrée de l'espace maritime ont abouti à la publication, par l'UNESCO, d'un guide méthodologique sur la PSM en 2009 (UNESCO, 2009).

La Commission européenne, dans le cadre des réflexions relatives à sa politique maritime intégrée a mis en œuvre plusieurs initiatives relatives à la PSM : Livre Vert (Commission européenne, 2006) ; Livre Bleu (Commission des communautés européennes, COM (2007) 574 final, COM (2007) 575 final) et son plan d'action (Commission des communautés européennes, SEC (2007) 1278/2) ; la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008) ; la feuille de route pour la planification de l'espace marin : élaboration de principes communs pour l'Union européenne (Commission des communautés européennes, COM (2008) 791) ; appel à projet « Action préparatoire relative à la planification de l'espace maritime dans la zone Atlantique du Nord- Est / mer du Nord / Manche » lancé entre juillet 2009 et septembre 2009 ; bilan et perspectives d'évolution de la planification de l'espace maritime dans l'UE (Commission européenne, COM (2010) 771).

LES NOUVEAUX CADRES DE L'AMENAGEMENT MARITIME

En 2010 la Commission présente une communication (COM (2010) 771 final) Bruxelles, le 17.12.2010) intitulée : Planification de l'espace maritime dans l'UE – Bilan et perspectives d'évolutions¹².

En 2014 le Parlement européen et le Conseil adoptent la Directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime. Il s'agit de planifier « où et quand les activités humaines se déroulent en mer », afin de garantir autant que possible leur efficacité et leur durabilité. La planification de l'espace maritime vise à faire intervenir toutes les parties concernées de manière transparente dans la planification des activités maritimes.

◆ *Une Politique Maritime Intégrée « française » ?*

La France, a un rôle majeur à jouer dans la mise en œuvre de la PMI. Présente sur les trois océans, elle correspond à la deuxième surface maritime mondiale avec plus de 11 millions de km² de zone économique exclusive.

Elle s'est dotée d'une Politique Maritime Intégrée nationale (PMI) qui s'inscrit en cohérence avec la démarche de fond initiée et portée par l'Union Européenne.

Faisant suite au Grenelle de la Mer initié en février 2009, elle s'est engagée dans l'élaboration d'une PMI lors du Comité interministériel de la mer du 8 décembre 2009 au cours duquel les axes d'orientation de cette politique ont été posés.

Le gouvernement français a repris le concept de « politique maritime intégrée » (PMI) d'inspiration européenne consacré dans le *Livre bleu précité relatif à une politique maritime intégrée pour l'Union Européenne du 10 octobre 2007*.

Il reprend l'idée selon laquelle il est nécessaire de développer une telle politique au sein de l'Union Européenne, afin de palier le manque de cohérence dû à l'exercice de politiques sectorielles (pêche, transport maritime, plaisance et loisirs nautiques, exploitation des fonds marins, préservation du milieu marin, sécurité de la navigation, énergies marines renouvelables, etc.).

Une conception nationale de la PMI :

- une prise en compte globale des problématiques maritimes dans leur diversité, dépassant les approches purement sectorielles.
- une mise en cohérence des politiques publiques terrestres menées sur le littoral et des politiques publiques menées en mer.
- l'élaboration de cette politique en concertation avec les acteurs de la mer et du littoral, supposant une gouvernance intégrée.

En d'autres termes, la PMI vise à renforcer la cohérence des diverses questions maritimes abordées et à coordonner, et non à remplacer, les différentes politiques maritimes ayant trait à des secteurs spécifiques et conçues initialement de manière sectorielle.

¹² Communication de la Commission intitulée « Planification de l'espace maritime dans l'UE – bilan et perspectives d'évolution » (COM (2010) 0771), qui examine l'évolution depuis la feuille de route de 2008 et plaide pour des actions au niveau de l'Union afin de veiller à ce que la planification de l'espace maritime soit déployée dans l'intérêt du développement.

LA DYNAMIQUE EUROPEENNE

La finalité étant de mettre en exergue l'interdépendance des secteurs maritimes et de favoriser une coopération étroite entre les décideurs politiques et les acteurs de la mer et du littoral.

Des actions de gestion coordonnées des politiques ainsi que des actions intégrées pour parvenir à un bon état écologique des espaces maritimes ont été développées, avec le soutien de différents instruments (y compris financiers), issus des politiques et actions de l'UE, mises en cohérence (I). L'augmentation des besoins en termes de ressources, en particulier de ressources spatiales, engendre des risques croissant de conflits d'usages et une augmentation forte des pressions sur l'environnement. Au regard de ces enjeux, la gestion intégrée de l'espace maritime et l'approche par la planification de l'espace maritime n'est pas évidente à mettre en œuvre du fait notamment, des particularités du domaine marin. Sur le plan de la gouvernance, la complexité s'accroît et la liste des acteurs de cette politique est longue et diversifiée, tant au niveau national qu'international. A côté des acteurs traditionnels (pêche, commerce, ports...) sont apparus de nouveaux intervenants (ONG et associations) dans le cadre de la « gouvernance à 5 », expérimentée lors du Grenelle de la Mer, et maintenant devenue la référence en matière de concertation. La PMI est aussi une politique partagée entre l'État et les collectivités territoriales ; s'agissant de l'État, les affaires de la mer sont traitées au niveau déconcentré, selon une organisation qui se révèle assez complexe dans le détail. Le transfert prévu des fonds structurels européens (FESI) aux régions en témoigne, même s'il s'agit d'une délégation partielle pour le FEAMP (II).

I. L'APPROCHE FRANÇAISE DE LA PMI PAR LES ECOSYSTEMES OU L'ENTREE PAR LA COMPOSANTE ENVIRONNEMENTALE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Cette approche vise avant tout la gestion des écosystèmes où l'homme est pris en compte par les impacts qu'il induit sur le milieu.

A. « La stratégie nationale pour la mer et le littoral » (SNML)

Cette stratégie est le cadre de référence français pour la protection du milieu, la valorisation des ressources marines et la gestion intégrée et concertée.

1. La Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML), inscrite à l'article L 219-1 du Code de l'environnement

Elle participe à la mise en œuvre de la Directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin ». La PMI nationale s'inscrit ainsi en cohérence avec la démarche de fond initiée et portée par l'Union Européenne¹³. Faisant suite au Grenelle de la Mer

¹³ Elle s'inscrit dans la démarche préconisée dans une communication de la Commission concernant de meilleures pratiques en matière de gouvernance maritime intégrée et de consultation des parties prenantes (COM (2008) 0395), encourageant le développement de PMI nationales, la création des